

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ В УКРАЇНІ

PROBLEM ASPECTS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF MINORS IN UKRAINE

Шестак Л.В., к.ю.н, доцент,
доцент кафедри трудового права, адміністративного права та процесу
Національний університет «Чернігівська політехніка»

Щербак К.А., здобувачка вищої освіти III курсу
юридичного факультету
Національний університет «Чернігівська політехніка»

У статті піднімаються проблемні питання адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб як особливих суб'єктів адміністративних охоронних відносин. Автори відзначають, що вітчизняне законодавство не повною мірою відповідає вимогам часу та потребує ряду змін і доповнень. Зокрема, на думку дослідниць, доречно підтримати позицію тих науковців, які пропонують знизити вік адміністративної відповідальності. У роботі наголошується на тому, що заходи впливу за вчинення протиправних адміністративно караних діянь доцільно застосовувати до осіб, котрі досягли 14 років. Крім того, зміст положень ч. 2 ст. 13 Кодексу України про адміністративні правопорушення варто розширити. Зокрема, автори відстоюють позицію про доцільність застосування загального порядку адміністративної відповідальності до неповнолітніх за розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених місцях і появу в громадських місцях у п'яному вигляді; за куріння тютюнових виробів у заборонених місцях; за вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування; за порушення вимог пожежної безпеки в лісах; за незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку чи конопель, а також низки інших правопорушень, які завдають значної шкоди охоронюваним правам та інтересам суб'єктів права або ж межують із проявами кримінальних діянь.

Досліджуючи проблеми судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми, автори доходять висновку про необхідність застосування спрощеного порядку їх розгляду і вирішення та внесення відповідних змін до Кодексу. Справи, що передбачають можливість застосування заходів адміністративного примусу, запропоновано вирішувати працівникам Національної поліції. У роботі також обґрунтовується положення про доцільність вирішення проблем сплати неповнолітніми правопорушниками судового збору.

Ключові слова: неповнолітні, заходи впливу, адміністративні стягнення, адміністративна відповідальність, правопорушення.

The article raises problematic issues of administrative responsibility of minors as special subjects of administrative security relations. The authors note that domestic legislation does not meet the requirements of the time completely and requires a number of changes and additions. Particularly, according to the authors of this research, it is appropriate to support the position of those scholars who propose to reduce the age of administrative responsibility. The scientific paper emphasizes that measures of influence for committing illegal administratively punishable acts should be applied to persons who have reached 14 years of age.

In addition, the content of the provisions of Part 2 of Article 13 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses should be expanded. In particular, the authors defend the position on the expediency of applying the general procedure of administrative responsibility to minors for drinking beer, alcoholic, low-alcohol beverages in prohibited places and appearing in public in a drunken state; for smoking tobacco products in prohibited places; for committing domestic violence, violence on the grounds of sex, failure to comply with an urgent prohibition or failure to notify the place of his temporary stay; for violation of fire safety requirements in forests; for illegal sowing or illegal cultivation of sleeping poppy or hemp, as well as a number of other offenses that cause significant damage to the protected rights and interests of legal entities or border on criminal acts.

Examining the problems of judicial review of cases of administrative offenses committed by minors, the authors have concluded that it is necessary to apply a simplified procedure for their consideration and resolution. Cases that involve the possibility of administrative coercion are proposed to be resolved by the National Police. The scientific paper also substantiates the provision on the expediency of solving the problems of payment of court fees by juvenile offenders.

Key words: minors, measures of influence, administrative penalties, administrative responsibility, offenses.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку адміністративного законодавства досить актуальною темою є адміністративна відповідальність неповнолітніх як особливої групи спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень. Актуальність дослідження проблем їх адміністративної відповідальності, на наш погляд, пов'язується з кількома факторами: недосконалістю законодавства, яким урегульовано це питання; зростанням кількості проступків, вчинених неповнолітніми, а також доцільністю шляхом застосування заходів адміністративної відповідальності попередження вчинення кримінальних протиправних вчинків. У разі притягнення до відповідальності неповнолітніх слід враховувати їхні вікові, психологічні, фізіологічні та інші особливості, аж до умов соціального зростання та захисту. Тому гуманне ставлення до неповнолітніх не повинно суперечити принципам невідворотності та справедливості адміністративної відповідальності та має забезпечувати запобігання вчиненню нових протиправних діянь.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративної відповідальності неповнолітніх, її недо-

ліків і шляхів реформування вітчизняного законодавства вже традиційно виступають предметом наукових досліджень таких вчених, як І.П. Голосніченко, О.В. Горбач, Т.О. Коломоець, Є.Ю. Колосовський, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.В. Ткаля, О.Л. Чернецький та ін. Проте наявність великої кількості наукових доробок не вичерпує проблематики розглядуваного питання та потребує насамперед внесення законодавчих змін.

Метою статті є дослідження актуальних проблем адміністративної відповідальності неповнолітніх правопорушників як особливої групи суб'єктів адміністративних проступків.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс, КУпАП) однією з головних вимог притягнення особи до адміністративної відповідальності є вік. Ст. 12 КУпАП зазначає, що адміністративній відповідальності підлягають особи, котрі досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку [1]. Проте важливо зазначити, що 16 років повинно

бути на момент скоєння правопорушення (цей час починається з першої хвилини доби, яка є наступною після дати народження особи), а не на момент розгляду справи. Тобто особи віком до 16 років не можуть виступати суб'єктами адміністративного правопорушення. Варто також відзначити непослідовність законодавця у питанні про те, хто належить до категорії неповнолітніх. Відповідно до положень ст. 12 КУпАП це особи віком від 16 до 18 років, проте у ч. 3 ст. 184 КУпАП неповнолітніми називаються особи віком від 14 до 16 років. Така невизначеність породжує складнощі в застосуванні норм Кодексу та неоднозначне тлумачення окремих його положень. Так, серед обставин, які обтяжують відповідальність, п. 3 ст. 35 КУпАП називає й таку, як втягнення неповнолітнього у правопорушення [1]. Якщо виходити зі змісту ст. 12 КУпАП, то це особа 16–18 років. Тобто буква закону не дозволяє застосувати названу обтяжуючу обставину, якщо фактично у правопорушення було втягнуто особу, яка не досягла 16-річного віку [2, с. 320]. Таким чином, для попередження проблем притягнення до відповідальності неповнолітніх чи застосування до них заходів адміністративного впливу було б доцільно зробити примітку до ст. 13 КУпАП, у якій вказати, хто відповідно до адміністративного законодавства вважається неповнолітнім.

Законодавець вважає, що саме із 16 років суб'єкт усвідомлює протиправний характер своїх дій і може відповідати за наслідки. На нашу думку, така норма не є ефективною та породжує відчуття безкарності у тих суб'єктів, що не досягли 16 років, але які усвідомлюють протиправність своїх діянь. Тому деякі вчені пропонують знизити вік адміністративної відповідальності та застосовувати її до осіб, що досягли 14 років [3, с. 171]. Вважаємо, що як мінімум, заходи адміністративного впливу, визначені ст. 24-1 КУпАП, варто застосовувати до осіб віком від 14 до 18 років. Це, на наш погляд, збільшить впливовість превентивних заходів і дозволить попереджати вчинення адміністративно караних діянь на стадії формування особистості. Застосування повноцінних заходів адміністративної відповідальності до неповнолітніх означало б підвищення рівня вимогливості до підлітків і більшої поваги до їх особистості. Тобто визнання їх відповідальними перед суспільством за свою поведінку сприяло б попередженню злочинності серед неповнолітніх [4, с. 117].

Оскільки неповнолітній правопорушник притягується до відповідальності як спеціальний суб'єкт, то науковці визначають особливі ознаки, притаманні їхній адміністративній відповідальності:

1) вона має виховний, превентивний і нематеріальний характер, оскільки до неповнолітніх у віці від 16 до 18 років зазвичай застосовуються заходи впливу, які не є адміністративними стягненнями [5, с. 442], а їхні юридичні наслідки, строки накладання, строк, коли захід впливу буде визнано закінченим, можливість застосування кількох заходів впливу одночасно тощо законодавством не визначені;

2) відповідно до ч. 2 ст. 13 КУпАП в окремих випадках неповнолітні віком від 16 до 18 років можуть нести адміністративну відповідальність на загальних підставах, якщо вчинили досить тяжкі, з погляду законодавця, проступки (дрібне викрадення чужого майна; незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах; порушення водієм правил керування транспортним засобом, правил користування ремнями безпеки або мототролями, булінг (цькування) учасників освітнього процесу та ін.) [1]. Проте й у випадках здійснення названих проступків можуть застосовуватися заходи, передбачені ст. 24-1 КУпАП, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення й особи порушника до нього доцільніше застосувати саме їх. Винятком із цього правила є вчинення неповнолітньою

особою злісної непокори законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця відповідно до ст. 185 КУпАП [1]. Варто також відзначити, що положення ч. 2 ст. 13 КУпАП містять дуже обмежений перелік протиправних вчинків, за які неповнолітні можуть бути притягнені до відповідальності на загальних підставах. На наше переконання, цей перелік має бути доповнений. Зокрема, доцільно притягувати до відповідальності на загальних підставах неповнолітніх за розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених місцях і появу у громадських місцях у п'яному вигляді (ст. 178 КУпАП), за куріння тютюнових виробів у заборонених місцях (ст. 175-1 КУпАП), за вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування (ст. 173-2 КУпАП), порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77 КУпАП), незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку чи конопель (ст. 106-2 КУпАП), а також низки інших правопорушень, які завдають значної шкоди охоронюваним в адміністративному порядку правам та інтересам суб'єктів права або ж межують із проявами кримінальних діянь. Відсутність нормативної можливості притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності за вищезазвані діяння позбавляє суд права застосовувати до них спеціальні виховні заходи. Зокрема, невизнання неповнолітнього суб'єктом вчинення насильства в сім'ї (хоча відповідні факти й мають місце) не дозволяють направляти таких порушників на проходження корекційної програми, спрямованої на попередження домашнього насильства чи насильства за ознакою статі (ст. 39-1 КУпАП);

3) застосування заходів адміністративної відповідальності неповнолітніх на загальних підставах має обмежений характер, оскільки не всі адміністративні стягнення можуть бути застосовані до цієї категорії суб'єктів. Так, відповідно до ст. 32 КУпАП до неповнолітніх не застосовується адміністративний арешт, за положеннями ст. 32-1 КУпАП об'єктивно не може бути застосовано арешт з утриманням на гауптвахті, фактично не застосовується позбавлення спеціального права (бо, об'єктивно, до досягнення повноліття вони не можуть бути наділені спеціальним правом) [2, с. 320], практично не призначаються виправні роботи, а тривалість громадських робіт протягом дня є значно меншою, ніж для повнолітніх;

4) адміністративна відповідальність неповнолітніх має лише судовий характер, оскільки такі справи розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів. Як зазначають С.М. Гусаров, В.Т. Комзюк та О.Ю. Салманова [6, с. 114], адміністративна відповідальність вже втрачає свій первісний характер, оскільки більшість справ розглядаються виключно у порядку судового (ст. 221 КУАП), а не адміністративного провадження. На ці категорії адміністративних проваджень поширюються вимоги законодавства й щодо строків накладання адміністративних стягнень. Зокрема, відповідно до положень ч. 2 ст. 38 КУпАП якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а у разі триваючого правопорушення – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення [1]. Є ще одна проблема, пов'язана із суто судовим розглядом справи. Так, відповідно до положень ст. 40-1 КУпАП судовий збір у провадженні по справі про адміністративне правопорушення у разі винесення судом (суддею) постанови про накладення адміністративного стягнення сплачується особою, на яку накладено таке стягнення. Законодавець не вказує на особливості сплати судового збору неповнолітнім правопорушником, порядку його сплати у випадку,

коли порушник не має самостійного заробітку або доходу, перебуває на повному утриманні в державній установі тощо. Оскільки такі проблеми виникають досить часто, на наш погляд, доречно передбачити в межах КУпАП випадки, коли справи про адміністративні правопорушення неповнолітніх можуть розглядатися й у позасудовому порядку (якщо стягнення, що можуть бути накладені, призначаються й у позасудовому порядку) або якщо застосовуються заходи адміністративного впливу. Вважаємо доречним, щоб такі заходи впливу призначалися представниками Національної поліції України, які здебільшого виявляють відповідні протиправні прояви та, як максимально наближені до населення, можуть проконтролювати їхнє практичне втілення. Власне виявлення та розгляд поліцією справ про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми, сприятиме спрощенню відповідних адміністративних проваджень, дозволить суттєво розвантажити роботу судів (суддів) і дозволить на практиці упрощувати в житті принцип невідворотності адміністративного покарання. Вважаємо також, що виключно судовий розгляд справ вказує на явну недовіру держави до роботи інших суб'єктів права, уповноважених виявляти факти протиправної поведінки та розглядати справи про адміністративні правопорушення, що негативно впливає на їхній імідж в очах неповнолітніх. Виходячи з того, що до цієї категорії порушників частіше за все застосовуються заходи адміністративного впливу, а не заходи адміністративної відповідальності, то суб'єкти, які виявляють відповідні протиправні діяння, частіше за все просто відпускають неповнолітніх, обмежившись усним зауваженням, оскільки не бажано (не мають можливості) витратити час на підготовку матеріалів справи та передачу їх на розгляд суду. Це не сприяє попередженню правопорушень серед неповнолітніх і суперечить меті адміністративного стягнення, визначеного у ст. 23 КУпАП;

5) згідно з положеннями ч. 4 ст. 34 КУпАП вчинення правопорушення неповнолітнім завжди є обставиною, що пом'якшує відповідальність, якщо санкція відповідної статті Кодексу, на основі якої неповнолітній притягується до відповідальності на загальних засадах, не є абсолютно визначеною [7, с. 361]. Якщо ж покарання абсолютно визначене, то ні пом'якшуючі, ні обтяжуючі обставини юридичного значення не мають, хоча це певною мірою суперечить положенням ч. 2 ст. 33 КУпАП, відповідно до якої при накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність;

б) коли під час вчинення адміністративного правопорушення шкоду заподіяно неповнолітнім, котрий досяг шістнадцяти років і має самостійний заробіток, а сума шкоди не перевищує одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян (його розмір визначається, виходячи з розміру податкової соціальної пільги, що у 2021 р. становить 1 135 грн), суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її. Проте на практиці судді часто взагалі не з'ясовують факту наявності доходів у неповнолітнього правопорушника, навіть якщо вони є (доходи від банківських вкладів (є банківською таємницею), від зйомок у рекламі, здачі в оренду нерухомості тощо). Що ж до зобов'язання власною працею усунути заподіяну шкоду, то судова практика останніх кількох років взагалі не містить таких покарань, хоча залучення неповнолітніх до суспільно корисних робіт, вид, строк здійснення та місце реалізації яких мали б визначатися судом, виходячи зі змісту правопорушення, ступеня його шкідливості, розміру завданої шкоди та інших обставин, і, на наше переконання, виконувало би превентивну і каральну функції та сприяло б запобіганню вчинення нових правопорушень неповнолітніми;

7) інтереси особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого, котрі є неповнолітніми або особами, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення, мають право представляти їхні законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники). Для встановлення стану загального розвитку неповнолітнього, рівня його розумової відсталості та з'ясування питання, чи міг він повністю усвідомлювати значення своїх дій і якою мірою міг керувати ними, може бути проведена експертиза спеціалістами в галузі дитячої та юнацької психології або зазначені питання можуть бути поставлені на вирішення експерта-психіатра [5, с. 442–443]. Проте тут є певна проблема, пов'язана з визнанням особи правопорушника неосудною, адже сам факт наявності у неповнолітнього психічного захворювання ще не є підставою для визнання її неосудною та звільнення у зв'язку з цим від адміністративної відповідальності. Необхідно встановити ще й юридичний критерій неосудності – неможливість керувати своїми діями у конкретний період часу. Причому особа не може бути визнана неосудною раз і назавжди, що потребує проведення відповідних судово-психіатричних експертиз, які теж коштують недешево. Тож практика йде по шляху найменшого супротиву й економії бюджетних коштів – неповнолітні звільнюються від відповідальності, якщо є підстави вважати їх неосудними;

8) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку є обставиною, що виключає провадження в справі про адміністративне правопорушення [2, с. 320], причому, КУпАП лише у ч. 3 ст. 184 вказує, що за вчинення неповнолітніми віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років правопорушення, відповідальність за яке передбачено Кодексом, крім порушень, передбачених ст. 173-4 (відповідальність за булінг) цього Кодексу, – тягне за собою покладання відповідальності на батьків або осіб, які їх замінюють, у вигляді штрафу в розмірі від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Заходи адміністративного впливу, які можуть застосовуватися до неповнолітніх за вчинення адміністративного правопорушення, мають більш виховний характер. Більшість із них є малоефективними та не справляють належного виховного впливу на особу порушника. Тому їх доречно замінити на такі:

1) оприлюднення інформації про факт вчинення адміністративного проступку неповнолітнім, його сутність та особливості, що є формою зовнішнього осуду суспільством протиправної діяльності неповнолітнього;

2) обмеження дозвілля та встановлення особливих вимог поведінки неповнолітнього, що полягатиме у забороні відвідування місць розваг, використання певних форм дозвілля, в т. ч. пов'язаних з управлінням механічним транспортним засобом, обмеження перебування поза місцем проживання протягом певного часу доби, виїзду в інші місцевості без дозволу спеціального державного органу, обов'язок з'являтися для реєстрації до відповідальних працівників Національної поліції за місцем фактичного проживання;

3) зобов'язання відвідувати навчальні програми правоохоронного спрямування зі встановленням днів, тривалості та часу початку та закінчення занять, а також установ [8, с. 19].

На нашу думку, вищезазначені заходи впливу є більш дієвими й ефективними та переслідують превентивно-каральні цілі.

Висновки. Адміністративна відповідальність неповнолітніх має низку недоліків, усунення яких вимагає внесення змін до положень окремих статей КУпАП. По-перше, доречно визначити в межах Кодексу поняття

«неповнолітній», під яким розуміти особу у віці від 16 до 18 років. По-друге, заходи впливу, передбачені ст. 24-1, варто доповнити визначеними вище та застосовувати до осіб віком від 14 до 18 років, у зв'язку з чим ст. 24-1 назвати «Заходи впливу, що застосовуються до осіб, які не досягли повноліття». По-третє, доцільно розширити зміст ч. 2 ст. 13 КУпАП і передбачити право притягувати неповнолітніх до адміністративної відповідальності на загаль-

них підставах за вчинення правопорушень, передбачених ст. 77, 106-2, 173-2, 175-1, 178, 181-1 КУпАП та деяких інших. По-четверте, визначити, що заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися працівниками Національної поліції України. По-п'яте, визначити порядок та умови сплати судового збору за результатами розгляду справ, де неповнолітній визнаний винним у вчиненні правопорушення і судом йому призначено покарання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : зі змінами та доповненнями станом на 01 лютого 2021 р. Київ : Паливода А.В., 2021. 408 с.
2. Шестак Л.В., Веремієнко С.В. Обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. С. 318–321.
3. Правовое регулирование ответственности несовершеннолетних / отв. ред. Лановенко И.П. Киев : Наук. думка, 1976. 189 с.
4. Горбач О.В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх, батьків або осіб, які їх замінюють : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. Київ, 2006. 215 с.
5. Чернецький О.Л. Поняття та особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх: теоретико-правові питання. *Форум права*. 2008. № 1. С. 439–444.
6. Гусаров С.М., Комзюк А.Т., Салманова О.Ю. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. *Форум права*. 2017. № 5. С. 112–119.
7. Шестак Л.В. Обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 359–362.
8. Чернецький О.Л. Правове регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 22 с.